



Handreiking

Participatie bij initiatieven & de omgevingstafel

Hoe verhouden participatie en de omgevingstafel zich tot elkaar? Hoe werken ze op elkaar in? Daarover gaat deze handreiking voor gemeenten.

Participatie is een aanvraagvereiste bij omgevingsvergunningen. De initiatiefnemer moet de belangen van betrokkenen (inwoners, ondernemers, maatschappelijke partners etc.) ophalen en duidelijk maken wat hij ermee heeft gedaan. Nadat een aanvraag is ingediend moet het bevoegd gezag in principe binnen acht weken een besluit nemen. Dat geldt zowel voor complexe (vaak buitenplanse omgevingsvergunningaanvragen) als voor minder complexe aanvragen.

Hoe kan de gemeente ervoor zorgen dat de aanvraag binnen die termijn kan worden behandeld? Het is belangrijk dat er voor alle initiatieven een goed proces en bijbehorende digitalisering is ingericht. Het helpt als:

1. De initiatiefnemer bij het ontwikkelen en indienen van zijn plan al rekening houdt met alle relevante wetgeving, kaders en belangen;
2. Alle vereiste stukken bij de aanvraag zijn bijgevoegd.

Voor de complexere initiatieven kan de gemeente de initiatiefnemer daarbij faciliteren door een zogenaamde omgevingstafel te organiseren. De omgevingstafel is een informeel overleg, waar de initiatiefnemer vrijwillig aan deelneemt. De omgevingstafel is geen vervanger van participatie. Daar is de initiatiefnemer zelf verantwoordelijk voor.

1 Drie partijen werken samen aan het initiatief, ieder vanuit de eigen rol

De initiatiefnemer

De initiatiefnemer heeft een plan. Hij is niet alleen verantwoordelijk voor het ontwerp, maar ook voor de participatie. Hij maakt duidelijk wie bij het plan betrokken zijn en wat hij met de input heeft gedaan. Overheden kijken integraal naar de mogelijkheden van het plan. Dit levert de initiatiefnemer, als alles goed gaat, stapsgewijs een passend ontwerp en een concept-vergunning op.

Belanghebbenden

Belanghebbenden zijn door de initiatiefnemer in een vroeg stadium betrokken bij een initiatief, hun wensen en belangen worden in kaart gebracht. Vooral bij complexe initiatieven gaat het om veel verschillende partijen en verschillende, vaak tegenstrijdige belangen. De initiatiefnemer weegt deze af.

De gemeente

De gemeente ontwikkelt, beschermt de kwaliteit van de leefomgeving en houdt daarbij rekening met alle opgaven en belangen. Ze zorgt dat de inhoudelijke belangen bij elkaar worden gebracht. Dat doet ze door verschillende inhoudelijke adviseurs (milieu, bouwen, welstand) en de interbestuurlijke partners vroegtijdig te betrekken. Om beslissingen binnen de wettelijke termijn te kunnen nemen is het vooroverleg (aan bijvoorbeeld de omgevingstafel) een praktische manier om met de initiatiefnemer mee te kijken. Daar komt alle expertise bij elkaar, wordt de benodigde informatie met andere overheden gedeeld en wordt het voorgenomen initiatief beoordeeld. In de samenwerkingsafspraken met de uitvoeringsorganisaties en andere overheden spreekt de gemeente af wat hun rol in deze initiatieffase is. De initiatiefnemer weet snel en duidelijk aan welke randvoorwaarden zijn initiatief moet voldoen.

2 Stappen in het gemeenschappelijke proces

De Omgevingswet spoort gemeenten aan om na te denken over de eigen organisatie en de interne processen. De meeste gemeenten hebben een intake tafel of een initiatievenloket. Adviseurs of casemanagers beoordelen in eerste instantie of het initiatief wenselijk en passend is. Dit geeft de initiatiefnemer duidelijkheid. Is het initiatief wenselijk, dan kan de initiatiefnemer ervoor kiezen om het gesprek voort te zetten aan de omgevingstafel. De gemeente legt uit hoe dat gaat. De vervolgstap is de samenwerking aan de omgevingstafel: daar bespreken de initiatiefnemer, alle betrokken overheidspartijen en eventueel een vertegenwoordiging van belanghebbenden het initiatief. Het doel is om het initiatief mogelijk te maken binnen de geformuleerde mitsen.

Wat is ieders rol in dat proces?

De initiatiefnemer

Het gesprek aan de omgevingstafel is niet eenmalig, maar kent meerdere stappen. Bij de start licht de initiatiefnemer het plan toe. Hij krijgt daar feedback op van de gemeente en eventueel een vertegenwoordiging van belanghebbenden. Wat zijn hun eisen, wensen of bezwaren? De initiatiefnemer kan dan aan de slag met een programma van eisen, waar iedereen in is gekend. Dan gaat hij aan de slag met het globaal ontwerp. Opnieuw worden aan tafel knelpunten en oplossingen besproken. Mogelijk krijgt de initiatiefnemer het advies bepaalde onderdelen verder te onderzoeken en uit te werken. Dan presenteert hij het definitief ontwerp. Aan het einde van dit traject weet hij of het ontwerp in principe kansrijk is voor de vergunningaanvraag.

Belanghebbenden

Als (een vertegenwoordiging van) belanghebbenden door de initiatiefnemer aan tafel worden uitgenodigd, dan kunnen ze in de verkennende ronde hun wensen en zorgen kenbaar maken, bijvoorbeeld over toenemende drukte, overlast of vermindering van het uitzicht. Deze belangen kunnen direct worden besproken. Vervolgens reageren ze op het globaal ontwerp. Zijn alle eisen en wensen voldoende meegenomen en opgelost in het ontwerp? Tot slot ligt het definitief ontwerp op tafel. De belanghebbenden checken of het plan voldoet aan hun eisen en criteria.

De gemeente

De gemeente bepaalt de spelregels van de omgevingstafel: wie is gespreksleider, wie is beslisser, wie zorgt voor alle informatie tijdens het gesprek, welke werkafspraken zijn er met de ketenpartners? Ze verwerkt alles in een conceptvergunning, die in de laatste fase samen met het definitief ontwerp wordt besproken. Na deze fase kan de initiatiefnemer samen met de casemanager de vergunning aanvragen. Als er consensus is over het initiatief is de verwachting dat de afhandeling van de aanvraag soepel zal verlopen.

Praktijkvoorbeeld

In een gemeente is er een initiatief voor het realiseren van een appartementencomplex. De initiatiefnemer heeft een vertegenwoordiging van belanghebbenden aan de omgevingstafel uitgenodigd. Ze vinden het ontwerp te massaal. De welstandscommissie vindt dit ook. De belanghebbenden aan tafel vinden het ook erg jammer dat de nieuwbouw ten koste gaat van het speelveld in de buurt. De initiatiefnemer past het ontwerp aan. Aan de omgevingstafel komt de ambtenaar openbare ruimte met een oplossing voor het speelveldje. Op deze manier liggen alle bezwaren en mogelijke oplossingen in een vroeg stadium op tafel, worden ze besproken en mogelijk verwerkt.

3 Participatie

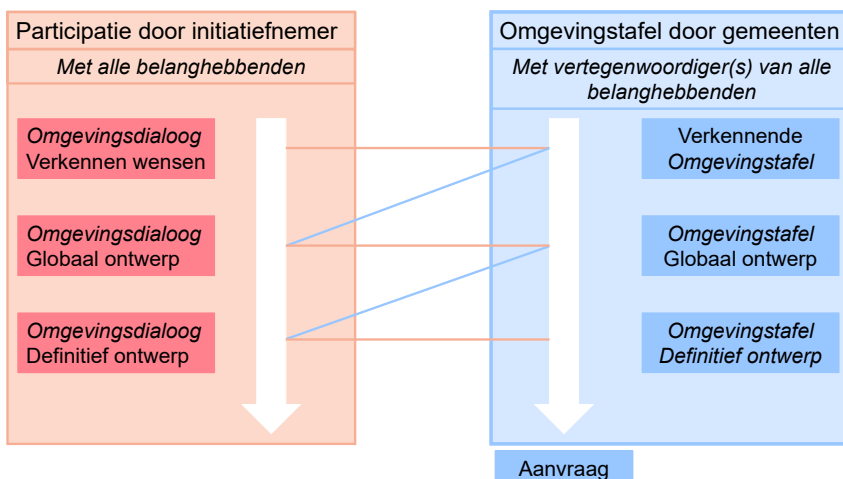
De Omgevingswet stelt geen eisen aan participatiebeleid. Wel moet de gemeente haar eigen beleid ontwikkelen en vaststellen. In haar participatiebeleid beschrijft ze onder meer welke waarden centraal staan, welke belangen zwaar wegen en hoe het proces vorm krijgt bij bijvoorbeeld het maken van de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Bij vergunningen is participatie een aanvraagvereiste. De initiatiefnemer moet in zijn verslag bij de vergunningaanvraag (zeker als het een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is) aangeven wat hij heeft gedaan aan participatie, wat dat heeft opgeleverd en hoe dat is verwerkt. Let op! De initiatiefnemer voldoet niet aan de participatieverplichting door iemand uit de wijk uit te nodigen aan de omgevingstafel. Het gaat om het ophalen en meewegen van alle belangen. Want als de aanvraag officieel is ingediend en de gemeente onvoldoende beeld heeft van de belangen, dan kan ze geen besluit nemen. Dan moet de gemeente, net als nu conform de AWB, de belangen zelf ophalen en waar nodig een zienswijzeprocedure starten. De behandeltermijn wordt dan opgeschort.

Als de gemeente bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit meer regie wil over de planontwikkeling én participatie, dan kan ze ervoor kiezen om een wijzigingsprocedure van het omgevingsplan op te starten. De gemeente moet dan uiteraard voldoen aan haar eigen participatiebeleid.

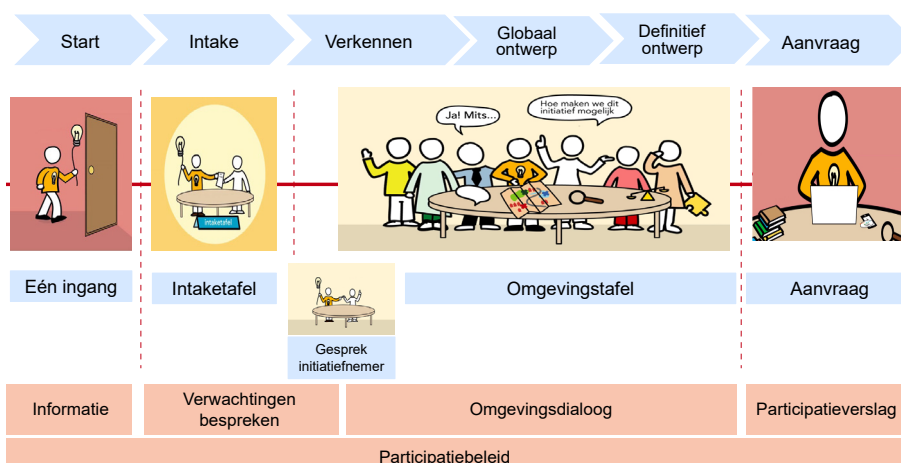
4 Hoe verhoudt het proces van participatie zich tot de omgevingstafel?

Participatie bij initiatieven en de omgevingstafel zijn dus twee verschillende sporen. Het wezenlijke verschil is wie de regie heeft: de initiatiefnemer van zijn eigen participatieproces, de gemeente van de omgevingstafel. Die twee trajecten zijn te vergelijken met een estafetteloop (zie plaatje). In verschillende stappen haalt de initiatiefnemer input op en schaaft hij aan zijn plan totdat het af is. Alle belangen komen aan de omgevingstafel aan bod. Ze worden besproken en gewogen samen met nieuwe feiten of onderzoeksresultaten. De initiatiefnemer verwerkt de opbrengst van zijn participatietraject in het globaal ontwerp dat hij opnieuw voorlegt aan de belanghebbenden, en vervolgens toelicht aan de omgevingstafel. Eventueel kan de initiatiefnemer ervoor kiezen om belanghebbenden samen met de gemeente uit te nodigen. Het - al dan niet aangepaste - globaal ontwerp komt de volgende keer op de omgevingstafel. Het definitief ontwerp legt de initiatiefnemer opnieuw voor aan de belanghebbenden en vervolgens aan de omgevingstafel.

Participatie en de omgevingstafel



Participatie in dit proces



Een goede wisselwerking tussen participatie door de initiatiefnemer en de omgevingstafel voorkomt dat de initiatiefnemer laat in het proces wordt geconfronteerd met onverwachte bezwaren. Bovendien kan hij beschrijven hoe hij de input van de belanghebbenden stapsgewijs heeft verwerkt. Als belanghebbenden participeren in het traject van de initiatiefnemer hebben ze invloed en werken ze mee aan een voor iedereen zo goed mogelijk plan. De gemeente kan alle belangen afwegen. Dit voorkomt dat ze tijdens de behandeling van de aanvraag de termijn moet opschorten, omdat ze zelf nog belangen moet afwegen tijdens de behandeling.

Tips aan gemeenten

- Wees je ervan bewust dat de omgevingstafel een informeel gesprek is. Dat gesprek kan ervoor zorgen dat belangen en bezwaren in een vroegtijdig stadium op tafel komen en meegewogen kunnen worden. De omgevingstafel draagt bij aan proceskwaliteit en snelheid.
- Zorg naast inhoudelijke en juridische kennis, ook voor deskundigheid over participatie aan de omgevingstafel. Zoals een milieuvadviser adviseert over milieu kan een participatieadviseur adviseren over participatie.
- Maak duidelijk dat de initiatiefnemer een vertegenwoordiging van belanghebbenden mee kan nemen naar de omgevingstafel.
- Zorg dat de spelregels voor iedereen aan de omgevingstafel duidelijk zijn. Welke inhoudelijke of andere kaders liggen vast en waar zit de ruimte om er verder met elkaar over te praten? Misschien ligt de plek en het bouwvolume van een plan vast, maar kan er worden meepraten over de inpassing en inrichting.
- Wees duidelijk over verwachtingen. In de praktijk zal het gebeuren dat niet iedereen het eens is met de uitkomsten van het proces. Bezwaren kunnen én tijdens de participatie én aan de omgevingstafel én later tijdens de bestuurlijke besluitvorming aan de orde zijn. Nadat de vergunningsaanvraag officieel is ingediend moet, net als nu, de gemeente de finale afweging maken.
- Maak aan alle partijen duidelijk dat de omgevingstafel en participatie met elkaar samenhangen. Het gaat niet om een eenmalige inspanning, maar om twee parallelle sporen. Ze zijn gericht op het voorbereiden van een zo goed mogelijk en gedragen plan, dat binnen de wettelijke termijn kan worden beoordeeld.